

GRZEGORZ KLIMEK\*

**GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU  
ADMINISTRACYJNEGO W OLSZTYNIE  
Z DNIA 4 WRZEŚNIA 2012 R.  
W SPRAWIE SYGN. AKT II SA/OL 511/12\*\***

**Uchwała organu stanowiącego powiatu podjęta na podstawie art. 116 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może wprowadzać wyłączeń o charakterze podmiotowym, jak też regulować kwestii dotyczących odpowiedzialności karnej.**

Problemy prawne, jakie wyłoniły się w sprawie zakończonej głosowanym orzeczeniem należą do trudnych, pomimo że stan faktyczny nie był skomplikowany, czy też wyjątkowy. Komentowane tu orzeczenie doskonale obrazuje, że problematyka stanowienia aktów prawa miejscowego z zakresu ochrony środowiska bywa zagadnieniem niełatwym, nawet dla organów stanowiących te akty. Warto jednak zacząć od stwierdzenia, że

---

\* Magister prawa, doktorant KPOŚ WPiA UMK w Toruniu.

\*\* Treść orzeczenia dostępna w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).



omawiany wyrok jest prawidłowy, a przytoczona przez sąd argumentacja zasługuje na aprobatę.

Teza niniejszego wyroku, jakkolwiek niewyraźnie wyeksponowana, została w takim brzmieniu zamieszczona w treści uzasadnienia powyższego orzeczenia, które zapadło w związku z następującym stanem faktycznym.

Rada Powiatu w (...) podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających z silnikami spalinowymi na niektórych wodach powiatu. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> oraz art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>2</sup>.

W złożonej na powyższą uchwałę skardze Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności jej §2. W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, iż w §2 uchwały rada powiatu zawarła wyłączenia podmiotowe, na mocy których zakaz nie dotyczy jednostek organizacyjnych policji, pogotowia ratunkowego i wodnego, straży: pożarnych, rybackich, ochrony przyrody, rybackich użytkowników wód i jednostek przedsiębiorstwa Lasy Państwowe podczas wykonywania czynności służbowych. Argumentował, że rada powiatu na podstawie art. 116 ust. 1 ustawy p.o.ś. ma prawo ograniczyć lub zakazać używania jednostek pływających lub niektórych innych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Z kolei z art. 116 ust. 4 powyższej ustawy wynika, że ograniczenia nie mogą dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych. Zatem rada powiatu wprowadzając w §2 przedmiotowej uchwały wyłączenie spod zakazu używania jednostek pływających działała poza swoimi kompetencjami i bez podstawy prawnej. Uchwała rady, jako akt prawa miejscowego, może normować bowiem jedynie te sprawy, które zostały jej przeka-

<sup>1</sup> Tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz.150 ze zm., dalej cyt.: ustawa p.o.ś.

<sup>2</sup> Tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.



zane do regulowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu. Jednostki pływające, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych mogą pływać na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, mimo konieczności zapewnienia na tych terenach odpowiednich warunków akustycznych. Wynika to wprost z art. 116 ust. 4 ustawy p.o.ś. Skoro ustawodawca unormował te kwestie, to rada działała w tym zakresie z przekroczeniem swoich uprawnień, nie miała bowiem podstaw prawnych do ustalenia podmiotowych wyłączeń od zakazów wprowadzonych na podstawie art. 116 ustawy p.o.ś.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Powiatu wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że zaskarżony zapis uchwały mieści się w całości w uregulowaniu zawartym w art. 116 ust. 4 ustawy p.o.ś. Zapis ten nie wyklucza stosowania przedmiotowego wyjątku do innych jednostek o ile wypełniają dyspozycję przewidzianą w art. 116 ust. 4 ustawy p.o.ś., dlatego zaskarżony § 2 uchwały nie jest dotknięty wadą nieważności.

Nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi<sup>3</sup> WSA w Olsztynie stwierdził nieważność §2 i §4 zakwestionowanej uchwały. Argumentował m.in., że delegację ustawową do stanowienia prawa miejscowego w przedmiocie wprowadzenia ograniczeń lub zakazów używania jednostek pływających na niektórych akwenach stanowi art. 116 ust. 1 ustawy p.o.ś. Zgodnie natomiast z art. 116 ust. 4 powyższej ustawy ograniczenia te nie mogą jednak dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych.

Treść normy prawnej zawartej w tym przepisie wskazuje, że zamiarem ustawodawcy nie było wprowadzenie wyłączeń o charakterze podmiotowym, zwalniających z zakazu jednostki pływające należące do określonych rodzajów służb publicznych (takich jak wskazane w §2 zaskarżonej uchwały), ale wskazał

---

<sup>3</sup> Art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270.



on generalnie na jednostki, wykorzystywane do realizacji celów wymienionych w tym przepisie. Wynika stąd wniosek, że nie jest istotne, czyją własnością jest lub w czym posiadaniu znajduje się konkretna jednostka wpływająca ale cel, do realizacji którego jest ona wykorzystywana.

Taki sposób redakcji art. 116 ust. 4 ustawy p.o.ś. wyłącza możliwość odmiennego określenia kręgu podmiotów zwolnionych z ograniczeń wprowadzonych w przepisach prawa miejscowego. Nie daje również podstaw do wprowadzenia zwolnień o charakterze indywidualnym, bez względu na to, kogo mają dotyczyć.

Ponadto Sąd wskazał, iż jego zastrzeżenia wzbudził §4 uchwały stanowiący, że naruszenie zakazów nią wprowadzonych podlega karze grzywny orzekanej w trybie i na zasadach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Przepis §4 uchwały stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 338 i art. 361 ustawy p.o.ś., zgodnie z którymi kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale rady powiatu wydanej na podstawie art. 116 ust. 1 podlega karze grzywny, a orzekanie w tych sprawach następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Powtórzenie przepisów ustawowych jest zbędne i sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, albowiem wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zaciera przejrzystość systemu prawnego i może stać się przyczyną niejasności interpretacyjnych. Ponadto, stosownie do art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym, organy samorządu terytorialnego mogą przewidywać karę grzywny tylko w tzw. przepisach porządkowych wydawanych na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym, do których zaskarżona uchwała nie należy. Jest ona bowiem wykonawczym aktem prawa miejscowego, stanowiącym na podstawie przepisów szczególnych. Rada powiatu nie mogła zatem samodzielnie ustanowić odpowiedzialności karnej w zaskarżonej uchwale.

Przystępując do analizy uzasadnienia wyroku z dnia 4 września 2012 r. należy zauważyć, iż płaszczyznę orzekania zasadniczo wyznaczyły w sprawie dwa zagadnienia. Po pierw-



sze, czy przepis art. 116 ust. 4 ustawy p.o.ś. legitymuje możliwość wprowadzenia do treści uchwały wyłączeń o charakterze podmiotowym, po drugie, czy taki akt może regulować kwestie odpowiedzialności karnej.

Przechodząc do pierwszego z nich wskazać należy, iż zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy p.o.ś. rada powiatu, w drodze uchwały, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4, ograniczy lub zakaze używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących<sup>4</sup>, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych<sup>5</sup> na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Powyższy przepis przyznaje zatem radzie kompetencje do ograniczenia lub zakazania w drodze uchwały używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących. Rada powiatu może takie ograniczenia bądź zakazy wprowadzić, jeśli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Natomiast zgodnie z art. 116 ust. 4 ustawy p.o.ś. ograniczenia wprowadzone przez radę powiatu nie mogą dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków

---

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 145, śródlądowe wody powierzchniowe dzielą się na: 1) płynące, do których zalicza się wody: w ciekach naturalnych, kanałach oraz w źródłach, z których ciekі biorą początek, znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym bądź okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych, znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących; 2) stojące, do których zalicza się wody znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi wodami płynącymi.

<sup>5</sup> Przez pojęcie odpowiednich warunków akustycznych należy rozumieć ograniczenia emisji hałasu, którego wskaźniki, zgodnie z treścią art. 112a ustawy p.o.ś., określa się poziomem dźwięku wyrażonym w decybelach.



i zbiorników wodnych<sup>6</sup>. W rozwiązaniu tym należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca nie wprowadził wyłączeń o charakterze podmiotowym, zwalniających z zakazu jednostki pływające należące do określonych służb (takich jak np. policja, wodne ochotnicze pogotowie ratunkowe czy państwowa straż rybacka), ale wskazał na jednostki wykorzystywane do realizacji celów wymienionych w tym przepisie. W związku z tym istotne jest nie to, jak słusznie zauważył sąd, czyją własnością jest konkretna jednostka pływająca, ale cel, do realizacji którego jest ona wykorzystywana (bezpieczeństwo publiczne oraz utrzymanie cieków i zbiorników wodnych). Taki sposób redakcji przepisu wyłącza zatem możliwość odmiennego określenia kręgu podmiotów zwolnionych z ograniczeń wprowadzonych w przepisach prawa miejscowego. Nie daje również podstaw do wprowadzenia zwolnień o charakterze indywidualnym, bez względu na to, kogo mają dotyczyć. W tym kierunku podążyło także orzecznictwo<sup>7</sup>, w którym przyjmuje się, że art. 116 ustawy p.o.ś. upoważnił radę powiatu jedynie do wprowadzenia zakazu lub ograniczenia używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach wodnych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, nie upoważnił jej natomiast do wprowadzenia wyłączeń od tego zakazu poza tymi wymienionymi w art. 116 ust. 4 powyższej ustawy.

Przedstawione powyżej rozważania bezpośrednio prowadzą do wniosku, że rada powiatu mylnie zinterpretowała treść art. 116 ust. 4 ustawy p.o.ś. Powinna w tym zakresie ograniczyć się wyłącznie do literalnego odczytania treści powyższego prze-

---

<sup>6</sup> W powyższym przepisie ustawodawca wskazuje tylko na ograniczenie używania jednostek pływających, ale nie budzi wątpliwości, że chodzi także o zakazy – szerzej na ten temat J. Ciechanowicz McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 244 i nast.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 października 2008 r., sygn. III SA/Kr 354/08, LEXnr 505862; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 września 2010 r., sygn. II SA/Ol 619/10, LEXnr 707457.



pisu, co odzwierciedlałoby zamiary ustawodawcy<sup>8</sup>. Wykładnia prawa jest bowiem niczym innym tylko odtwarzaniem sensu przepisów prawnych, a nie modyfikowaniem ich znaczenia. Nie można w tym miejscu również nie zauważyć, że „pomyłki” w prawidłowym odkodowywaniu, przez organy stanowiące powiatów, czy też gmin treści przepisów z zakresu ochrony środowiska są w praktyce zjawiskiem nierzadkim. Uwaga ta, nie jest jednak skierowanym pod adresem ustawodawcy postulatem o zmianę tych przepisów, lecz jest ogólną refleksją nad takim stanem rzeczy. Przyczyn tego niepokojącego zjawiska doszukiwałbym się w specyfice i złożoności przedmiotu regulacji. Błędna interpretacja przepisu przez organ administracji oznacza bowiem, że jego zastosowanie w praktyce jest trudne, a przepis ma skomplikowany charakter. Nie zwalnia to jednak organu z obowiązku prawidłowej interpretacji normy prawnej.

Odnosząc się do drugiego zagadnienia, Sąd wskazał, że uchwała podjęta na podstawie art. 116 ustawy p.o.ś. jest wykonawczym aktem prawa miejscowego, stanowiącym na podstawie przepisów szczególnych, dlatego rada powiatu nie może samodzielnie ustanowić odpowiedzialności karnej. Powyższe stanowisko należy przybliżyć. Powiatowe akty prawa miejscowego można m.in. podzielić na lokalne przepisy wykonawcze do ustaw, wydawane na mocy i w granicach upoważnień ustawowych (wskazuje na nie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowiący, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu) oraz przepisy porządkowe wydawane wyłącznie na podstawie generalnej klauzuli kompetencyjnej, dotyczące stosunków o charakterze „nieprawnym”, tj. nieuregulowanym w innych przepisach powszechnie obowiązujących, gdy jest to niezbędne do ochrony

---

<sup>8</sup> W zakresie wykładni dominuje dyrektywa pierwszeństwa wykładni językowej. Jeżeli sens językowy normy jest jasny to interpretator powinien się na nim oprzeć. Dopiero jeżeli rezultat wykładni jest wątpliwy należy dokonać w kolejności wykładni systemowej i funkcjonalnej.



środowiska<sup>9</sup>. Wykonawcze akty prawa miejscowego mają za zadanie konkretyzować ustawy realizując określone unormowania materialnoprawne przyjęte w ustawach upoważniających (są więc przepisami o wykonawczym charakterze w tym znaczeniu, że wypełniają swoimi treściami luzy pozostawione w regulacji ustawowej). Z kolei akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w przeciwieństwie do aktów wykonawczych, nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań materialnoprawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (np. ochrona środowiska). Chodzi więc o normowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji w przepisach ogólnopaństwowych.

Uchwała organu stanowiącego powiatu w przedmiocie ograniczenia lub zakazania używania jednostek pływających lub niektórych innych ich rodzajów jest niewątpliwie aktem wykonawczym do ustawy p.o.ś. co wynika z redakcji art. 116 ust. 1 tej ustawy – „rada powiatu, w drodze uchwały, ograniczy lub zakaze”. Zadaniem rady powiatu jest w tym przypadku wykonanie przepisu ustawy, w drodze uchwały, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Jednocześnie przepis art. 116 ustawy p.o.ś. nie przewiduje możliwości nałożenia grzywny. Możliwość taką daje natomiast art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z nim, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż

---

<sup>9</sup> K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Koltowski, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, I. Skrzydło-Niżnik, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s. 267.





jednej gminy (ust. 1); powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 1, mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzane w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (ust. 2). Powyższy przepis dotyczy jednak sytuacji, kiedy rada powiatu wydaje przepisy porządkowe, a nie wykonawcze do ustawy. Dlatego też podejmując, na podstawie art. 116 ustawy p.o.ś., zakwestionowaną uchwałę, rada powiatu nie mogła ustanowić odpowiedzialności karnej.

Podsumowując należy zauważyć, iż zgodnie z zasadą praworządności i legalności, wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>10</sup>, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Będąca przedmiotem kontroli sądowej uchwała powyższą zasadę naruszyła, albowiem wyszła poza granice upoważnienia ustawowego z art. 116 ustawy p.o.ś. Warto również przytoczyć fragment uzasadnienia: „Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgać do granic wyznaczonych przez prawo. W stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny, będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności”. Trudno o lepsze podsumowanie.

---

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

